



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

KLASA: 041-02/22-01/43
URBROJ: 613-15-22-10
Zadar, 22. rujna 2022.

Izvješće

o obavljenoj provjeri provedbe naloga i preporuka danih u financijskoj reviziji

Grad Biograd na Moru

SADRŽAJ

stranica

I.	UVOD	1
II.	CILJ, PREDMET I METODE PROVJERE PROVEDBE DANIH NALOGA I PREPORUKA	1
III.	PROVEDBA DANIH NALOGA I PREPORUKA I IZVJEŠTAVANJE O PROVEDBI	2
IV.	ZAKLJUČAK	6
V.	OČITOVANJE	7

I. UVOD

Na temelju odredbe članka 23., stavka 2. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), obavljena je provjera provedbe naloga i preporuka danih u financijskoj reviziji Grada Biograda na Moru (dalje u tekstu: Grad) za 2018.

Provjera je obavljena prema Okviru profesionalnih načela, standarda i smjernica Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 17/20) i Kodeksu profesionalne etike državnih revizora.

Postupci provjere provedbe naloga i preporuka provedeni su od 13. lipnja do 22. rujna 2022.

II. CILJ, PREDMET I METODE PROVJERE PROVEDBE DANIH NALOGA I PREPORUKA

Državni ured za reviziju (dalje u tekstu: Ured) obavio je financijsku reviziju Grada za 2018., o čemu je sastavljeno izvješće KLASA: 041-01/19-02/67, URBROJ: 613-15-20-8, od 7. veljače 2020. Predmet revizije bili su godišnji financijski izvještaji i poslovanje Grada za 2018. O financijskim izvještajima i usklađenosti poslovanja izražena su uvjetna mišljenja. Za utvrđene nepravilnosti i propuste dano je sedam naloga i dvije preporuke.

Zakonski predstavnik Grada dostavio je Uredu Plan provedbe naloga i preporuka s podacima o planiranim aktivnostima i rokovima za provedbu naloga i preporuka.

Prema odredbi članka 22., stavka 5. Zakona o Državnom uredu za reviziju, Grad je obvezan provesti naloge i preporuke dane u izvješću o obavljenoj reviziji u rokovima i na način naveden u planu provedbe naloga i preporuka.

Provjera provedbe naloga i preporuka danih u financijskoj reviziji Grada za 2018. planirana je Programom i planom rada Ureda za 2022.

Cilj provjere provedbe naloga i preporuka je provjeriti jesu li nalozi i preporuke dani u financijskoj reviziji Grada za 2018. provedeni u rokovima i na način naveden u Planu provedbe naloga i preporuka te je li Grad o provedbi naloga i preporuka izvještavao Ured u roku od 30 dana od planiranog vremena provedbe.

Predmet provjere su aktivnosti koje je Grad trebao provesti u skladu s Planom provedbe naloga i preporuka.

Za potrebe prikupljanja podataka o provedbi naloga i preporuka, Gradu je upućen upit o aktivnostima koje su poduzete za provedbu naloga i preporuka te je zatražena dokumentacija na temelju koje je izvještavao Ured o provedbi danih naloga i preporuka. Također, korištene su objave na mrežnim stranicama te su obavljani razgovori sa zakonskim predstavnikom i zaposlenicima Grada. Provjera provedbe danih naloga i preporuka obavljena je provjerom dokumentacije.

Zakonski predstavnik Grada u 2018. i do vremena provjere provedbe naloga i preporuka (rujan 2022.) je gradonačelnik Ivan Knez, dipl. ing. agr.

III. PROVEDBA DANIH NALOGA I PREPORUKA I IZVJEŠTAVANJE O PROVEDBI

Revizijskim postupcima provjereno je je li Grad postupio prema nalogima i preporukama danim u financijskoj reviziji za 2018. u skladu s Planom provedbe naloga i preporuka. Također, provjerena je točnost podataka koji se odnose na izvještavanje o provedbi naloga i preporuka.

– Provedba danih naloga i preporuka

U tablici u nastavku dani su nalozi i preporuke iz financijske revizije Grada za 2018. te status utvrđen njihovom provjerom.

Tablica broj 1

Provedba naloga i preporuka iz prošle revizije

Redni broj	Naziv područja	Nalog ili preporuka	Rok prema Planu provedbe naloga i preporuka	Status
1	2	3	4	5
1.	Planiranje	Naloženo je donijeti plan razvojnih programa s ciljevima i prioritetima razvoja jedinice lokalne samouprave, povezanim sa strateškim dokumentima.	30. ožujka 2021.	provedeno
2.		Preporučeno je sredstva planirana programima održavanja i gradnje komunalne infrastrukture uskladiti s proračunom.	30. ožujka 2021.	nije provedeno
3.		Preporučeno je uz donošenje izmjena i dopuna proračuna donijeti izmjene plana razvojnih programa, ako su promjene vezane uz elemente plana razvojnih programa.	30. ožujka 2021.	nije primjenjivo
4.	Računovodstveno poslovanje i financijsko izvještavanje	Naloženo je međusobno uskladiti obvezne analitičke podatke u Bilanci s podacima evidentiranim u poslovnim knjigama te s Izvještajem o obvezama.	28. veljače 2021.	provedeno
5.		Naloženo je obavljati ispravak vrijednosti potraživanja kako bi podaci o potraživanjima u financijskim izvještajima bili realniji.	6. travnja 2020.	provedeno
6.		Naloženo je u okviru izvanbilančnih zapisa evidentirati potencijalne obveze po osnovi sudskih sporova u tijeku i instrumente osiguranja plaćanja.	28. veljače 2021.	djelomično provedeno
7.		Naloženo je sastavljati obvezne Bilješke uz Bilancu u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.	28. veljače 2021.	nije provedeno
8.	Rashodi	Naloženo je donositi odluke o kriterijima i mjerilima te načinu financiranja javne vatrogasne postrojbe u skladu s propisima koji uređuju način financiranja decentralizirane funkcije vatrogastva.	21. svibnja 2020.	provedeno
9.	Obveze	Naloženo je na temelju analize postojećeg stanja, svake proračunske godine kroz prijedloge mjera i akcijske planove sustavno poduzimati radnje u cilju smanjenja manjka prihoda i pravodobnog podmirivanja dospjelih obveza.	31. prosinca 2020.	djelomično provedeno

Obrazloženje naloga i preporuka koji nisu provedeni u skladu s Planom provedbe naloga i preporuka ili nisu primjenjivi daje se u nastavku.

1. Djelomično provedeni nalozi

Djelomično provedeni nalozi odnose se na područje računovodstvenog poslovanja i financijskog izvještavanja te obveza.

- 1.1. Naloženo je u okviru izvanbilančnih zapisa evidentirati potencijalne obveze po osnovi sudskih sporova u tijeku i instrumente osiguranja plaćanja. Rok za provedbu naloga bio je 28. veljače 2021.

Prema podacima iz financijskih izvještaja i poslovnih knjiga stanje izvanbilančnih zapisa koncem 2020. iznosi 53.328.278,00 kn, od čega se 48.169.440,00 kn odnosi na instrumente osiguranja plaćanja (43.926.565,00 kn dani instrumenti osiguranja i 4.242.875,00 kn primljeni instrumenti osiguranja). Drugi izvanbilančni zapisi u iznosu od 5.158.838,00 kn odnose se na potraživanja za naknadu za uređenje voda.

Potencijalne obveze po osnovi sudskih sporova u tijeku i nadalje, do vremena obavljanja provjere provedbe naloga i preporuka (rujan 2022.), nisu evidentirane u okviru izvanbilančnih zapisa. Prema podacima iz Godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna za 2020., potencijalne obveze po osnovi sudskih sporova u tijeku koncem 2020. iznosile su 2.725.979,00 kn. Prema obrazloženju Grada, potencijalne obveze po osnovi sudskih sporova u tijeku koncem 2021. utvrdit će se pri donošenju Godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna za 2021. Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna za 2021. do vremena obavljanja provjere nije donesen. Obveza evidentiranja potencijalnih obveza po osnovi sudskih sporova u tijeku u okviru izvanbilančnih zapisa propisana je odredbom članka 85. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20).

- 1.2. Naloženo je na temelju analize postojećeg stanja, svake proračunske godine kroz prijedloge mjera i akcijske planove sustavno poduzimati radnje u cilju smanjenja manjka prihoda i pravodobnog podmirivanja dospjelih obveza. Rok za provedbu naloga bio je 31. prosinca 2020.

Prema podacima iz financijskih izvještaja za 2020. višak prihoda i primitaka iskazan je u iznosu od 8.938.156,00 kn, preneseni manjak prihoda i primitaka iz prethodnih razdoblja u iznosu od 29.106.560,00 kn te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 20.168.404,00 kn i, u odnosu na 2018., veći je za 2.296.327,00 kn ili 12,8 %. U financijskim izvještajima za 2021. iskazan je manjak prihoda i primitaka u iznosu od 11.676.473,00 kn, preneseni manjak prihoda i primitaka iz prethodnih razdoblja u iznosu od 20.168.398,00 kn te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 31.844.871,00 kn i veći je za 13.972.794,00 kn ili 78,2 % u odnosu na 2018.

Tijekom 2020. i 2021., na temelju godišnjih analiza i ocjene financijskog stanja te godišnjih akcijskih planova provedbe mjera, Grad je poduzimao aktivnosti radi provedbe mjera utvrđenih akcijskim planovima, u cilju smanjenja manjka prihoda i pravodobnog podmirivanja dospjelih obveza.

Spomenute mjere odnose se na planiranje pokriva manjka prihoda proračunom i izmjenama proračuna, pri planiranju i izvršavanju proračuna davanje prioriteta podmirivanju zakonskih i ugovornih obveza, praćenje naplate prihoda i preuzimanje obveza u okviru ostvarenih prihoda, pravodobno poduzimanje mjera naplate potraživanja, uvođenje sustava za evidentiranje i upravljanje gradskom imovinom, povećanje financiranja projekata i aktivnosti iz pomoći, poboljšanje uvjeta za razvoj poduzetništva te smanjenje materijalnih rashoda uz zadržavanje kvalitete rada i pružanja usluga građanima.

Provedene mjere iz akcijskih planova pozitivno su utjecale na podmirivanje dospjelih obveza te je smanjen udjel dospjelih obveza s rokom prekoračenja preko 360 dana i koncem 2020. iznosio je 18,4 %, a 23,6 % koncem 2021., dok u dijelu koji se odnosi na smanjenje manjka prihoda i primitka nisu dale očekivane rezultate, jer manjak prihoda i primitaka nije smanjen.

Odredbama članka 37. Zakona o proračunu (Narodne novine 144/21), koji je stupio na snagu u siječnju 2022., propisano je, između ostalog, da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovi proračunski i izvanproračunski korisnici koji ne mogu preneseni manjak podmiriti do kraja proračunske godine, obvezni izraditi višegodišnji plan uravnoteženja za razdoblje za koje se proračun odnosno financijski plan donosi. Višegodišnji plan uravnoteženja proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave uz proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Grad je i nadalje u obvezi postupati prema nalozima Državnog ureda za reviziju koji nisu u cijelosti provedeni.

2. Preporuka i nalog koji nisu provedeni

Preporuka i nalog koji nisu provedeni odnose se na područje planiranja te računovodstvenog poslovanja i financijskog izvještavanja.

2.1. Preporučeno je sredstva planirana programima održavanja i gradnje komunalne infrastrukture uskladiti s proračunom.

Rok za provedbu preporuke bio je 30. ožujka 2021.

U prosincu 2020., uz izmjene i dopune proračuna za 2020. donesene su izmjene Programa održavanja komunalne infrastrukture i Programa gradnje komunalne infrastrukture na području Grada za 2020. odnosno Program održavanja komunalne infrastrukture i Program gradnje komunalne infrastrukture na području Grada za 2021., dok su u prosincu 2021., uz izmjene i dopune proračuna za 2021., donesene izmjene Programa održavanja komunalne infrastrukture i Programa gradnje komunalne infrastrukture na području Grada za 2021.

Izmjenama i dopunama proračuna za 2020. održavanje komunalne infrastrukture planirano je manje za 750.000,00 kn ili 7,5 % u odnosu na izmjene Programa održavanja komunalne infrastrukture za 2020., a gradnja komunalne infrastrukture planirana je više za 2.453.750,00 kn ili 122,9 % u odnosu na izmjene Programa gradnje komunalne infrastrukture za 2020.

Proračunom za 2021. održavanje komunalne infrastrukture planirano je manje za 1.150.000,00 kn ili 11,0 % u odnosu na Program održavanja komunalne infrastrukture za 2021., a gradnja komunalne infrastrukture planirana je manje za 67.010.000,00 kn ili 80,7 % u odnosu na Program gradnje komunalne infrastrukture za 2021., dok je izmjenama i dopunama proračuna za 2021. održavanje komunalne infrastrukture planirano manje za 950.000,00 kn ili 11,0 % u odnosu na izmjene Programa održavanja komunalne infrastrukture za 2021., a gradnja komunalne infrastrukture planirana je manje za 11.830.000,00 kn ili 71,5 % u odnosu na izmjene Programa gradnje komunalne infrastrukture za 2021.

Prema obrazloženju zakonskog predstavnika Grada, programi održavanja i gradnje komunalne infrastrukture na području Grada rade se na temelju odredbi članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 68/18, 110/18 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 32/20). Zakon o komunalnom gospodarstvu, u članku 59., navodi što se sve smatra komunalnom infrastrukturom te se programi održavanja i gradnje temelje na istom. S obzirom da se proračun Grada ne oslanja isključivo na navedeni Zakon, te pod održavanjem i gradnjom komunalne infrastrukture ima drugačiji opseg djelatnosti, dolazi do neusklađenosti.

Sredstva za održavanje i gradnju komunalne infrastrukture planirana spomenutim programima nisu usklađena (u opisnom i financijskom smislu) sa sredstvima planiranim proračunskim dokumentima, a između proračunskih dokumenata te programa održavanja i gradnje komunalne infrastrukture ne postoji poveznica, zbog čega nije osigurana usporedivost podataka. Zbog navedenog, i nadalje se preporučuje sredstva planirana programima održavanja i gradnje komunalne infrastrukture uskladiti (opisno i financijski) s proračunom.

- 2.2. Naloženo je sastavljati obvezne Bilješke uz Bilancu u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu. Rok za provedbu naloga bio je 28. veljače 2021.

Bilješke uz Bilancu za 2020. i 2021. ne sadrže tabelarni popis ugovornih odnosa i slično koji uz ispunjenje određenih uvjeta mogu postati obveza ili imovina ni tabelarni popis sudskih sporova u tijeku. Prema odredbama članka 14. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 3/15, 93/15, 135/15, 2/17, 28/17, 112/18, 126/19, 145/20 i 32/21), obvezne Bilješke uz Bilancu jesu popis ugovornih odnosa i slično koji uz ispunjenje određenih uvjeta mogu postati obveza ili imovina (dana kreditna pisma, hipoteke i slično) te popis sudskih sporova u tijeku, koji se iskazuju u tablicama, a popis sudskih sporova obvezno sadrži sažeti opis prirode spora, procjenu financijskog učinka koji može proisteci iz sudskog spora kao obveza ili imovina te procijenjeno vrijeme odljeva ili priljeva sredstava. Odredbom članka 15. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 37/22), koji se primjenjuje od ožujka 2022., propisan je isti sadržaj obveznih Bilješki uz Bilancu, a propisana je i obveza navođenja podataka o vrijednosno značajnoj imovini i obvezama te objašnjenja o značajnim promjenama u stanju u odnosu na prethodno razdoblje.

Grad obrazlaže da popis sudskih sporova u tijeku i popis ugovornih odnosa nisu iskazani u tablicama u Bilješkama uz financijske izvještaje, ali da se spomenuti popisi vode u ustrojstvenoj jedinici Jedininstvenog upravnog odjela nadležnoj za pravne poslove.

Grad je i nadalje u obvezi postupati prema preporuci i nalogu Državnog ureda za reviziju koji nisu provedeni.

3. Preporuka koja nije primjenjiva

Preporuka koja nije primjenjiva odnosi se na područje planiranja.

3.1. Preporučeno je uz donošenje izmjena i dopuna proračuna donijeti izmjene plana razvojnih programa, ako su promjene vezane uz elemente plana razvojnih programa. Rok za provedbu preporuke bio je 30. ožujka 2021.

Zakonom o proračunu koji je stupio na snagu u siječnju 2022., jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave više nisu obvezne donositi plan razvojnih programa. Prema Zakonu o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (Narodne novine 123/17), jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju obvezu donošenja drugih strateških akata i provedbenih programa.

– **Izveštavanje o provedbi naloga i preporuka**

Prema odredbi članka 23., stavka 1. Zakona o Državnom uredu za reviziju, subjekt revizije odnosno subjekt na koji se odnosi dani nalog i/ili preporuka obavezan je u pisanom obliku izvijestiti Ured o provedbi pojedinog naloga ili preporuke u roku od 30 dana od isteka planiranog vremena provedbe.

Grad je izvještavao Ured o provedbi naloga i preporuka u propisanom roku.

Provjerom podataka dostavljenih u izvještaju o provedbi naloga i preporuka utvrđeno je da je Grad točno izvještavao o provedbi naloga i preporuka.

IV. ZAKLJUČAK

Provjerom provedbe naloga i preporuka danih u financijskoj reviziji Grada za 2018. utvrđeno je da su od sedam naloga i dvije preporuke:

- provedena četiri naloga
- djelomično su provedena dva naloga
- jedna preporuka i jedan nalog nisu provedeni
- jedna preporuka zbog izmjene propisa nije primjenjiva.

Grad je provedbom naloga i preporuka postigao sljedeće pozitivne učinke:

- donesen je plan razvojnih programa s ciljevima i prioritetima razvoja, povezanim sa strateškim dokumentima Grada
- obvezni analitički podaci u Bilanci usklađeni su s podacima evidentiranim u poslovnim knjigama i s Izvještajem o obvezama, što je utjecalo na točnost i vjerodostojnost iskazanih podataka u financijskim izvještajima
- obavljanjem ispravka vrijednosti potraživanja realnije su iskazani podaci o potraživanjima u financijskim izvještajima

- donošenje odluke o kriterijima i mjerilima te načinu financiranja javne vatrogasne postrojbe u skladu s propisima utjecalo je na transparentnost korištenja proračunskih sredstava.

Djelomično provedeni nalozi odnose se na područje računovodstvenog poslovanja i financijskog izvještavanja te obveza. Nalog koji nije proveden odnosi se na financijsko izvještavanje, u dijelu sastavljanja Bilješki uz Bilancu. Preporuka koja nije provedena odnosi se na planiranje, u dijelu usklađivanja sredstava planiranih programima održavanja i gradnje komunalne infrastrukture s proračunom.

Grad je i nadalje u obvezi postupati prema nalogima i preporuci Državnog ureda za reviziju koji nisu u cijelosti provedeni ili nisu provedeni.

V. OČITOVANJE

Grad prihvaća Nacrt izvješća o obavljenoj provjeri provedbe naloga i preporuka danih u financijskoj reviziji za 2018.